

CAPÍTULO DÉCIMO SEXTO

REFORMAS SOBRE LA NULIDAD DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

Arturo ESPINOSA SILIS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Desarrollo teórico: principios que rigen las nulidades electorales.* III. *Regulación de la posibilidad de nulidad en los países latinoamericanos.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias bibliográficas.* VI. *Anexo.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La máxima expresión de la democracia electoral es el ejercicio del derecho al voto, que permite que la ciudadanía elija a sus gobernantes y representantes mediante elecciones periódicas y auténticas. El voto debe ser universal, secreto e igual, de manera que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado; así lo dispone el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto no es una cuestión menor, dado que el modo en que la gobernanza y la justicia electoral regule esta dimensión está relacionado con la democracia.

En América Latina, la mayoría de los sistemas electorales prevén causales de nulidades del voto y de una elección, esto a manera de sanción por el incumplimiento de los principios que rigen las elecciones y el derecho al voto. El objetivo de las nulidades electorales es asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, que exigen que sólo los votos válidamente emitidos por la ciudadanía sean susceptibles de generar a los órganos públicos representativos y, en consecuencia, se evite que la causa eficiente o factor

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del #ObservatorioReformas.

determinante de que éstos hubieran obtenido el triunfo derive de votos espurios o votaciones irregulares (Orozco Henríquez, 2006: 181).

Las nulidades electorales sancionan las malas prácticas que se dan durante una elección, y que pueden trascender al resultado de la votación o de la elección, pretendiendo depurar los votos emitidos de manera ilícita y valorar la validez de una elección frente a las irregularidades que afectan los principios y valores democráticos. Al revisar el marco legal aplicable en América Latina, se advierte que existen dos tipos de nulidades que se pueden hacer valer: 1) la nulidad de la votación recibida en una casilla o mesa receptora de votación, la cual únicamente afectará un número determinado de votos, y 2) la nulidad de una elección en su totalidad, que impacta en todos los votos emitidos.

De esta manera, el efecto que se pretende en un caso y el otro es distinto, pues si se busca anular únicamente la votación de una casilla o centro de votación, el efecto posible es un cambio de ganador en la elección; en caso de que se busque anular la elección en su totalidad, el efecto será que la elección se repita. En cualquier caso, la nulidad de un número determinado de votos o de la elección en su totalidad implica invalidar el ejercicio de un derecho ciudadano; por eso, las nulidades electorales son consideradas como la sanción más extrema que se pueda imponer ante las irregularidades que se puedan presentar ya sea durante el proceso electoral o el día de la jornada electoral.

En este capítulo se revisa la regulación de las nulidades electorales en las diferentes legislaciones de los países de América Latina, así como las reformas que se han realizado sobre el tema. Para ello comenzaré por exponer desde un punto de vista teórico los principios que rigen a las nulidades electorales desde la jurisprudencia mexicana, principalmente, para luego abordar la regulación de cada uno de los países de la región, considerando las reformas que se han llevado a cabo respecto de las nulidades electorales, y por último brindaré mis conclusiones sobre el estudio realizado.

II. DESARROLLO TEÓRICO: PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS NULIDADES ELECTORALES

La organización de una elección es un proceso complejo que conlleva la ejecución de diferentes etapas y actos a partir de los cuales se busca garantizar que la elección se ajuste a los principios rectores de la función electoral: que sean periódicas, auténticas, bajo condiciones de certeza y equidad, y que el voto sea universal, libre y secreto. La nulidad es la garantía de la legalidad electoral,

es la sanción a una violación a la misma; aunque no toda ilegalidad electoral produce la nulidad de los mismos actos en un proceso electoral, puede decirse que hay grados en la ilegalidad, en cuanto a sus efectos y consecuencia, por lo que los efectos de las diversas nulidades que pueden resultar de esas ilegalidades son distintos (Brewer-Carías, 1990). Incluso, Orozco Henríquez señala que es indispensable hacer la distinción entre la nulidad de un voto, la nulidad de la votación recibida en la mesa o casilla y la nulidad de una elección (Orozco Henríquez, 2019b: 255).

Para poder entender cuándo es posible anular un voto, la votación en una mesa o casilla o una elección en su totalidad, es necesario no sólo atender a las causales de nulidad establecidas en la ley, que en muchas ocasiones parten de supuestos que no son del todo claros o específicos, sino que también es necesario atender a la doctrina y a los criterios jurisprudenciales. En las siguientes líneas se parte del desarrollo teórico y jurisprudencial que han realizado Orozco Henríquez (2006 y 2019a), Favela Herrera (2012) y Silva Adaya (2012).

La nulidad debe ser declarada por la autoridad competente para ello, y se hace a través de una declaración de nulidad, que se origina a partir de una impugnación, aunque en algunos casos es posible que la autoridad de oficio haga la valoración sobre la nulidad, pues se alega que existe un interés de la colectividad en que las elecciones sean válidas y ausentes de irregularidades (Orozco Henríquez, 2019b: 260).

En tal sentido, para poder buscar la nulidad de una elección es necesario impugnarla; de lo contrario, los resultados se considerarán válidos y definitivos (Orozco Henríquez, 2019b: 261), pues dado que los actos llevados a cabo para organizar una elección son actos de autoridad, se presumen constitucional y legalmente válidos, a menos que se alegue y compruebe lo contrario. De ahí que para declarar la nulidad de una elección es necesario que ésta sea impugnada en tiempo y forma, pues de lo contrario se considerará que el resultado será válido, definitivo e inatacable (Silva Adaya, 2012).

En caso de que se llegue a impugnar solicitando la nulidad de la votación o de una elección, hay que considerar que éstas gozan de una presunción de validez, que se debe derrotar, pues los actos y resoluciones realizados por las autoridades electorales, así como aquellos llevados a cabo por quienes integran las mesas o casilla durante la jornada electoral, se presumen válidos constitucional y legalmente. En caso de estimar que alguno de ellos es ilegal por ser contrario al marco constitucional y legal, quien así lo señala tendrá la carga procesal de demostrarlo, a fin de destruir la presunción de validez con que cuentan las actuaciones (Favela Herrera, 2012: 61).

La presunción de validez de las elecciones como actos pública y válidamente celebrados es uno de los principios base de todo el sistema de nulidades en materia electoral, pues las irregularidades a partir de las cuales se pretende hacer valer la nulidad de la votación o de la elección, deben estar plenamente acreditadas, ser graves y determinantes; de lo contrario, prevalecerá la validez del voto o de la elección.

Anular un voto o una elección debe ser una medida extrema, de *ultima ratio*, pues en caso de duda debe estarse por la validez de la elección (Orozco Henríquez, 2019b: 261). Durante el proceso de organización de la elección, la mayoría de los sistemas electorales buscan depurar los actos de carácter irregular que se van presentando y, en muchos casos, repararlos. Para ello, la legislación cuenta con procedimientos de sanción que se siguen ante las autoridades electorales, y que en muchos casos se pueden iniciar de oficio o a petición de parte, de manera que los mismos procedimientos tengan efectos represivos y correctivos, o incluso preventivos. También se cuenta con los juicios o recursos que conforman el catálogo de medios de impugnación, y que deben ser resueltos en tiempo y forma por el órgano encargado de impartir justicia electoral (Silva Adaya, 2012).

Sólo las irregularidades que son trascendentes para el desarrollo del proceso electoral, así como para sus resultados, pueden ser susceptibles de ser anuladas a través de un acto de autoridad (Favela Herrera, 2012: 60). Se puede anular la votación recibida en una casilla o en una mesa receptora cuando se acredite que se cumplen los supuestos previstos en las causales establecidas en la legislación electoral (Orozco Henríquez, 2019b: 256 y 261). En muchos casos se exige que los vicios de procedimiento o irregularidades sean determinantes para el resultado de la votación o elección, lo que implica que de no haber ocurrido el resultado hubiera sido distinto (Orozco Henríquez, 2019b: 261).

La nulidad no debe extender sus efectos más allá del voto, de la votación o de la elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se afecte el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto. El ejercicio del voto no debe ser afectado por las irregularidades e imperfecciones menores cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, con frecuencia conformado por ciudadanos escogidos al azar, y que después de ser capacitados son seleccionados como funcionarios, a fin de integrar las mesas directivas de casilla, en especial cuando tales irregularidades o imperfecciones menores no son determinantes para el resultado de la votación o elección. Esto se traduce en el principio de la incomunicación de la validez de un acto a otro (Silva Adaya, 2012),

lo que implica que si un voto se anula, una casilla o mesa o una elección en particular, los demás votos, casillas o mesas o el resto de las elecciones no se pueden ver afectadas por esto.

El principio de incomunicación de las causas de nulidad se basa en la idea de que lo útil no puede ser viciado por lo inútil, ya que se busca evitar que cualquier infracción de la normatividad electoral dé lugar a la nulidad de la votación o elección, pues con esto se haría inviable el ejercicio del derecho al voto y daría lugar a la comisión de todo tipo de faltas a la ley, con la finalidad de impedir la participación efectiva de la ciudadanía en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En todo momento se debe privilegiar la preservación de la elección, ya que ello implica respetar la expresión de la voluntad popular y el pleno respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues únicamente ante casos graves y determinantes de irregularidades se debe anular los efectos del ejercicio de un derecho.

Para poder solicitar una nulidad es importante que los hechos que le den origen se encuentren plenamente acreditados (Silva Adaya, 2012). Como señalé, la elección tiene una presunción de validez, que debe ser derrotada; por ello, es importante que las irregularidades que se hacen valer para acreditar la nulidad estén plenamente probadas; es decir, que las pruebas no den lugar a dudas de que ésta ocurrió. La manera para demostrar plenamente la existencia de irregularidades es a través de medios probatorios idóneos, los cuales se deben analizar en su conjunto, a efecto de acreditar la verdad de los hechos aducidos. No es necesario presentar una única prueba que acredite de manera fehaciente la nulidad, sino que se puede hacer a través de la exhibición de diversos medios de convicción, los cuales, al analizarse de manera conjunta, puedan evidenciar la existencia de la causal, de manera que el efecto necesario sea la nulidad.

Las nulidades electorales requieren que se acredite el carácter determinante de la irregularidad (Orozco Henríquez, 2019b: 261); es decir, que ésta cambió el resultado de la elección o afectó la voluntad del electorado, de tal forma que sin ella, el voto se hubiera emitido de manera distinta. Sin duda, es complejo acreditar que una irregularidad sea determinante, esto es, que de no haber ocurrido se hubiera dado un resultado diferente.

Según Silva Adaya, una forma de valorar la determinancia es en función del carácter cualitativo y cuantitativo del impacto que llegan a tener las irregularidades. El carácter cuantitativo implica la realización de operaciones aritméticas que necesariamente requieren que se acredite que existió algún tipo de error en el llenado de las actas o que se llevó a cabo una situación irregular, de manera que, a partir de estos ejercicios numéricos, se demuestre

que la irregularidad afectó una cantidad específica de votos y, con ello, el resultado. El carácter cualitativo valora la gravedad de la irregularidad y busca determinar si se han afectado o no de manera significativa uno o más de los principios constitucionales, tomando en cuenta las circunstancias en que se cometieron las irregularidades (Silva Adaya, 2012).

Por otro lado, las nulidades electorales se dan a partir de las causales que la ley establece, las cuales prevén conductas graves que afectan el derecho al voto o alguno de los principios de la función electoral (Silva Adaya, 2012). En algunas legislaciones se establece un catálogo limitativo de las causales bajo las cuales es posible anular una elección o la votación recibida en una mesa o casilla, y sólo será posible declarar una nulidad bajo esas causas; sin embargo, dado que no es posible establecer todos los supuestos de manera enunciativa, algunas legislaciones contemplan supuestos genéricos, que responden a las irregularidades diferentes a las tipificadas en las causales expresamente señaladas, siempre y cuando resulten graves y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla, y otras otorgan cierto arbitrio al órgano encargado de la impartición de la justicia electoral para declarar una nulidad (Orozco Henríquez, 2019b: 261).

A fin de cuentas, cualquier nulidad —de un voto, de la votación recibida en una mesa o casilla o de una elección— únicamente puede ser decretada por causas o irregularidades graves, las cuales impliquen la vulneración de los principios rectores de la materia electoral y/o afecten el resultado de la elección de manera determinante y siempre que los hechos se encuentren plenamente acreditados, pues sólo de esta forma se derrota el principio de presunción de validez de los actos pública y válidamente celebrados.

En todo proceso electoral, los partidos políticos tienen una participación activa a lo largo del proceso electoral, pues no sólo son los encargados de postular a quienes aspiran a los distintos cargos de elección popular, sino que también conocen y participan en la organización electoral a través de las distintas formas que tienen de participar dentro y fuera de las autoridades electorales, así como a través de sus representantes o personeros el día de la elección, por lo que se convierten en corresponsables del desarrollo del proceso electoral y de sus resultados (Silva Adaya, 2012).

En prácticamente todas las legislaciones electorales, los partidos políticos cuentan con legitimación para promover juicios y recursos ante los órganos jurisdiccionales electorales, a fin de controvertir todos aquellos actos que consideren contrarios a la legislación electoral aplicable o que vulneren alguno de los principios rectores del proceso electoral. De esta manera, todos los actos y resoluciones son susceptibles de ser sujetos al control constitucional convencional y legal a través del catálogo de medios de impugnación previsto

en cada legislación electoral, por lo que los partidos son corresponsables del correcto desarrollo de los procesos electorales.

Todo esto hace que los partidos políticos, coaliciones, alianzas o sus candidatos no puedan invocar en su favor la nulidad de un voto, una casilla o mesa o de una elección por hechos que ellos mismos realizaron, pues de esta forma estarían generando la causal de nulidad (Favela Herrera, 2012: 67). Esto podría traducirse en un fraude a la ley, ya que sería viable generar un acto propio a fin de conseguir la anulabilidad cuando el resultado de la elección sería desfavorable.

Finalmente, aunque en las casillas o mesas receptoras de votación estén presentes representantes o personeros de los partidos políticos y que éstos también se encuentren al momento de contar los votos y que, incluso, en algunos casos firmen las actas o sabanas electorales o manifiesten su conformidad con ello, esto sólo le da una mayor presunción de validez a la elección en dicha casilla o mesa receptora de votación; sin embargo, no convalida los resultados en caso de que haya irregularidades, aunque no se hubieran formulado ningún tipo de protesta o identificado un incidente o irregularidad durante la jornada electoral. Esto es, la falta de oposición de los partidos políticos, coaliciones o candidatos a la irregularidad en el momento en que se presente ésta, de ninguna manera puede convalidar la irregularidad (Silva Adaya, 2012).

III. REGULACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE NULIDAD EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

La justicia electoral implica el establecimiento de medios de impugnación a partir de los cuales se busque salvaguardar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, conocer y, en su caso, sancionar las irregularidades que se cometan durante el proceso electoral, y resolver las controversias que se susciten a partir de los resultados electorales. El remedio jurídico que, por lo general, se busca al cuestionar los resultados electorales puede ser, por una parte, la modificación del resultado electoral, con el consecuente cambio de ganador, derivado de un recuento total o parcial de la votación, cuando así se prevé, o de la nulidad de la votación recibida en cierto número de mesas o casillas por haberse presentado irregularidades; pero, por otro lado, se busca la nulidad de la elección cuando se presentan irregularidades sustanciales que hayan afectado el resultado electoral (Orozco Henríquez, 2019b: 248); esto conlleva la realización de una nueva elección.

Diversos países de América Latina establecen marcos regulatorios respecto a la posibilidad de nulidad de las elecciones. De acuerdo con Allan Brewer-Carías, cuando se analiza comparativamente la legislación electoral de América Latina se advierten cuatro motivos esenciales de nulidad: *i)* nulidad de un solo voto; *ii)* nulidad de la votación en toda una mesa o casilla; *iii)* nulidad de una elección, y *iv)* nulidad general de un proceso electoral o de una elección (Brewer-Carías, 1990: 93).

A partir de ello, vemos que de los 18 países de América Latina estudiados (véase el cuadro del anexo) se advierte que, en el caso de la nulidad del voto, ésta se da cuando el voto se emite en forma diferente a la prevista legalmente para ser considerado válido (Orozco Henríquez, 2019b: 255).

Incluso, en todas las legislaciones se enuncian, con mayor o menor claridad, las distintas hipótesis que pueden presentarse para anular el voto, como pueden ser utilizar boletas electorales o papeletas no autorizadas por la autoridad competente; alterar, mutilar o tachar incorrectamente la boleta o papeleta; marcar más de una candidatura o partido político (en México se puede marcar más de una opción política si éstos se encuentran coaligados); agregar nombres a la boleta o papeleta que no estuvieran registrados, por mencionar algunos supuestos.

En la mayoría de los países, la validez del voto se califica directamente en la casilla o mesa receptora de la votación, y esto lo hacen los propios funcionarios de la casilla o integrantes de la mesa que son la autoridad en ese momento; sin embargo, cuando hay duda o no hay acuerdo sobre la validez del voto, éstos se pueden reservar para que sea la autoridad electoral la que califique si el voto es válido o no (Orozco Henríquez, 2019b: 256).

En el caso de la nulidad de la votación recibida en una casilla o mesa, es decir, cuando se busca anular todos los votos emitidos en esa casilla o mesa, es posible identificar que las causales se dan por irregularidades en la integración de la mesa o casilla, las cuales van desde una conformación por personas no autorizadas para ser miembros de mesa o funcionarios de casilla, o una integración incompleta, o incluso que la instalación de la mesa o casilla se haya realizado fuera de los tiempos previstos legalmente o por irregularidades en el desarrollo de la votación, irregularidades que van desde aceptar la votación de votantes no registrados o que no contaban con su documento de identificación hasta que se haya impedido el voto de personas que tenían derecho a sufragar, o incluso que haya errores en las boletas electorales o papeletas.

También es posible anular la votación recibida en una mesa o casilla cuando se acredita que se coartó la libertad o la secrecía del voto en esa mesa o casilla particularmente, ya sea por intimidación, violencia, coac-

ción o compra del voto, así como realización de propaganda de manera cercana al lugar, entre otros supuestos que se advierten.

Finalmente, es posible anular la votación recibida en una casilla o mesa cuando existan irregularidades en el escrutinio de los votos o en el llenado de las actas, ya sea que existan errores evidentes que impidan conocer el resultado real, que las actas se encuentren alteradas, o la realización del escrutinio en un lugar diferente del autorizado; también cuando no existan actas o éstas fueran destruidas o no se encuentran firmadas por los integrantes de la mesa o casilla. Otros supuestos previstos es cuando el paquete electoral se entrega fuera de los plazos legalmente establecidos para ello o cuando presenta alteraciones que advierten una violación a la cadena de custodia.

En el caso de las causales de nulidad de la elección, es posible distinguir tres tipos: como consecuencia de la nulidad de votación en un número determinado de mesas, por causas de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la candidatura ganadora o cuando la elección no cumple con los principios básicos de una elección (Orozco Henríquez, 2019b: 262).

En caso de que se anule un número determinado de mesas de votación o casillas, en algunos casos en la mitad o más (Argentina, Brasil), en otros un tercio (Ecuador, Guatemala) y en otros un 20% (México, Paraguay), la elección en su totalidad se puede anular, pues se parte de la premisa de que la irregularidad se generalizó y afectó a un número importante de votos. La nulidad por incumplimiento a los requisitos de elegibilidad se da cuando la candidatura ganadora no cumple los supuestos establecidos en la Constitución o en la ley para ocupar el cargo.

Finalmente, una elección puede ser nula cuando en ésta ocurrieron irregularidades graves y generalizadas que afectaron la universalidad del voto, o la libertad o secrecía, e incluso que se haya vulnerado la equidad de la contienda o la certeza en los resultados. Algunos supuestos son:

- Cuando ocurran actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado (como en Panamá).
- Cuando se exceda el monto máximo de gastos para la campaña en más de un 5% y la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%, o se acredite que se compraron tiempos de radio y televisión con fines electorales o se utilicen recursos públicos en las campañas electorales (como en México).
- Cuando se realicen actos que vicien la elección y hayan influido en los resultados generales (como en Uruguay).
- Cuando se distorsione de manera generalizada los escrutinios a causa de error, dolo o violencia (como en Paraguay).

- Cuando se detecte error o fraude en el cómputo de los votos y esto influya en el resultado final (como en Honduras).
- Cuando se presente fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinio, y con ello se altere el resultado de la elección (como en Venezuela).
- Cuando se comprueben graves irregularidades que a juicio del órgano jurisdiccional competente modifiquen el resultado de la votación (como en Perú).

Varios de estos supuestos contemplan conceptos jurídicos indeterminados, como son “violaciones sustanciales”, “actos que hubieren viciado la elección”, “distorsión generalizada de los escrutinios” o “graves irregularidades”, lo cual da pie a un margen de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral a efecto de decretar la nulidad o no (Brewer-Carías, 1990: 203 y 204).

Algunos elementos adicionales para considerar sobre las nulidades electorales, en la mayoría de los casos la previsión de causas de nulidad de una elección está estipulada legalmente; solamente en México y Uruguay se contemplan causales a nivel constitucional. El caso de Colombia llama la atención, pues la regulación respecto de las nulidades electorales se encuentra contemplada en una legislación que no es exclusiva de la materia electoral, ya que a éstas se les da un trato de nulidades administrativas.

La nulidad de un voto, de la votación en una mesa o casilla o de una elección sólo se pueden determinar por una autoridad electoral expresamente facultada para ello. Para decretar una nulidad debe mediar una solicitud o impugnación, aunque en Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana es posible que la autoridad de oficio determine la nulidad de la votación o la elección.

Otro tema para considerar es qué pasa cuando se anula la elección, si se anula un voto o la votación de una mesa o casilla, ésta se debe excluir, y es necesario recomponer el cómputo de los votos para conocer el nuevo resultado; aquí es donde se podría dar un cambio de ganador, aunque cabe señalar que hay países en donde se permite que la elección se repita, pero únicamente respecto de las mesas que fueron anuladas, es decir, de manera parcial (Argentina, Bolivia, Panamá, Venezuela), lo que da lugar a una elección parcial (Orozco Henríquez, 2019b: 259). En caso de que se anule la elección completa, siempre se prevé la organización de un proceso comicial extraordinario para reponer la elección anulada. Bolivia es un caso único, ya que la legislación electoral no permite que se anulen los procesos electorales, sino únicamente algunas actas de escrutinio y cómputo, y ordena que la vo-

tación se repita en estos casos. Pocas legislaciones prevén expresamente la posibilidad de anular una elección presidencial, como serían los casos de Chile o México.

En general, el desarrollo legal de las nulidades electorales es muy básico aún, pues en muchas legislaciones los plazos no son específicos; tampoco se indica con claridad los sujetos legitimados para solicitar una nulidad, así como las pruebas que es posible presentar para ello y las que no son admisibles, ni los plazos para que las autoridades resuelvan sobre las nulidades. Inclusive, hay legislaciones que mencionan la posibilidad de anular un voto, una mesa o una elección, pero no son claras en describir el procedimiento que se debe seguir o la vía a agotar para hacerlo.

Es claro que la justicia electoral en la región todavía se encuentra en consolidación, especialmente si la comparamos con otros aspectos de las elecciones que tienen un grado de avance mucho más amplio; probablemente, la justicia electoral es una de las materias que menos desarrollo legislativo tiene. Las legislaciones electorales en la región poco se han reformado tratándose de nulidades electorales. Las reformas más recientes en la materia son la mexicana (2014), que introdujo nuevos supuestos constitucionales de anulación de una elección, y la de Honduras (2019), donde se reformó todo el sistema electoral.

El escaso desarrollo de la justicia electoral y la regulación básica de las nulidades electorales en la región se evidencian en varias de las recomendaciones que han realizado las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, en 2018 la Misión señaló que se recomendaba desarrollar, de manera más detallada, las normas aplicables a los medios de impugnación establecidos en el Código Electoral, especialmente respecto de las nulidades, la precisión de los supuestos, los procedimientos, los plazos, los derechos de las partes y los efectos de las resoluciones (OEA, 2018: 13).

Similar recomendación fue emitida en 2017 para Nicaragua, al señalar que era imperativa una reforma a la ley que asegurara mecanismos que permitieran salvaguardar la defensa del voto y la exactitud de los resultados y garantizaran la validez del voto, particularmente cuando éstos fueran controvertidos por situaciones ocurridas con posterioridad a la emisión de las actas en las juntas receptoras de votos. Ello permitiría evitar la indefensión de los actores que legítimamente plantean cuestionamientos, en el marco de un debido proceso (OEA, 2017: 15).

Bolivia llama la atención, pues carece de una regulación en materia de nulidades. Incluso, la Misión de Observación Electoral de la OEA de la elección presidencial de 2020 recomendó que se considerara una reforma legal

que hiciera posible que todas las actividades y resoluciones del proceso, incluyendo el cómputo, estuvieran sujetas a control vía impugnaciones. En específico, sugirió considerar la posibilidad de que el órgano judicial pueda, en un caso extremo, y por violaciones que lo justifiquen, anular los comicios (OEA, 2020: 120).

La legislación electoral en la región prevé supuestos de nulidad de la votación y de la elección, aunque en la mayoría de los casos las hipótesis que se prevén no atienden a la realidad de las irregularidades que con frecuencia se observan en las elecciones, como pueden ser las malas prácticas que se dan a partir de las redes sociales o de la Internet, o el gasto excesivo de recursos en una contienda, o la intervención de entes ajenos a la contienda electoral, por mencionar algunos.

IV. CONCLUSIONES

La justicia electoral aún tiene un desarrollo incipiente en los países de América Latina. La regulación de los medios de impugnación electoral “adolece de vaguedad, es insuficiente e imprecisa... en algunos casos es compleja y farragosa” (Orozco Henríquez, 2019a: 1194), lo que deja ver que existen oportunidades para impulsar muchas reformas electorales en esta materia, orientadas a su fortalecimiento e institucionalización. La legislación de los 18 países estudiados evidencia que existen supuestos y causales que permiten anular un voto en lo individual, toda la votación que se recibió en una mesa receptora de votación o una casilla electoral, o incluso la elección en su totalidad. Los efectos para cada caso son diferentes, pues mientras en los primeros dos se busca únicamente anular un voto en particular o una mesa o casilla, lo que trae como consecuencia la recomposición del cómputo de votos, en el tercer caso es todo el ejercicio electivo el que se tiene que repetir, puesto que la elección en su totalidad se debe llevar a cabo nuevamente, ya que la nulidad se da por la presencia de irregularidades graves y determinantes.

Para determinar la nulidad de un voto, de una mesa, de una casilla o de una elección, es necesario que exista una solicitud o impugnación, aunque algunas legislaciones facultan a la autoridad electoral para hacerlo de oficio, es decir, declarar la nulidad a pesar de que no se hubiera pedido por ninguno de los sujetos legitimados para ello. En general, a las legislaciones de la región todavía les falta desarrollo en cuanto a las nulidades electorales, especialmente respecto de las reglas procesales sobre quién puede solicitar una nulidad, los plazos para hacerlas valer, las pruebas que son válidas para acreditar los supuestos de nulidad y los plazos de resolución, a efecto de determinar si la nulidad procede o no. También hay aún un amplio margen

de discrecionalidad para que la autoridad facultada decrete la nulidad, sobre todo a efecto de decidir si la irregularidad es determinante en el resultado de la elección o no, pues son pocas legislaciones las que establecen parámetros para ello.

Por tal motivo, existe un área de oportunidad importante en cuanto a las reformas electorales a efecto de regular estos supuestos, que son de carácter más bien procesal, pero que resultan sumamente importantes para dar certeza a cualquier elección; además, establecer parámetros de cuándo una irregularidad afecta la validez de una elección y cuándo no; acotar la discrecionalidad en la decisión de la autoridad electoral contribuye a la certeza y la equidad.

En América Latina, los supuestos de nulidad de una elección se actualizan con poca frecuencia, y muchos de ellos no atienden a circunstancias o hechos que en la actualidad se dan en las elecciones, malas prácticas que ponen en riesgo los principios que rigen las elecciones. Las causales de nulidad de las elecciones parecen haber quedado rezagadas en cuanto a las irregularidades que en la actualidad se ven en una elección. Por ello, es importante que las investigaciones futuras en temas relacionados con las nulidades electorales se encaminen a estudiar y analizar los casos más recientes de conflictos electorales, cuáles son las irregularidades y malas prácticas más comunes en las elecciones y, a partir de ello, hacer propuestas de reformas que permitan atajar mejor el fenómeno y actualizar los marcos regulatorios en los distintos países de la región.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA, Código Nacional Electoral, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19945-19442/actualizacion> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BOLIVIA, Ley del Régimen Electoral, disponible en: <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-026> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BRASIL, Código Eleitoral, Lei n. 4.737, disponible en: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- BREWER-CARÍAS, Allan R., 1990, “La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada”, en IIDH/CAPEL, *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- CHILE, Ley Núm. 18.700, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, disponible en: <https://www.servel.cl/votaciones-y-escrutinios/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponible en: <http://www.suin.gov.co/viewDocumento.asp?ruta=Leyes/1680117> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- COSTA RICA, Código Electoral, disponible en: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ECUADOR, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, disponible en: <http://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/LEY-ORGANICA-ELECTORAL-1-DE-ORGANIZACIONES-POLITICAS-DE-LA-REPUBLICA-ECUADOR-CODIGO-DEMOCRACIA.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- EL SALVADOR, Código Electoral, disponible en: <https://www.tse.gob.sv/documentos/elecciones/2021/legislacion/Recopilacion-de-Leyes-Elecciones-2021.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- FAVELA HERRERA, Adriana M., 2012, *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, Ciudad de México, Limusa.
- GUATEMALA, Ley Electoral y de Partidos Políticos, disponible en: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/38e82-ley-electoral-y-de-partidos-politicos.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- HONDURAS, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, disponible en: https://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_Ley_de_Financiamiento_2017.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2011, *Sistema de nulidades en materia electoral*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral.
- MÉXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- MÉXICO, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- NICARAGUA, Ley Electoral, disponible en: https://www.cse.gob.ni/sites/default/files/documentos/texto_de_ley_331_ley_electoral_con_reformas_incorporadas_2012.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2020, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=427&MissionId=508> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2018, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39766_SINFORMEELSALVADOR.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2017, *Misión de Observación Electoral. Informe final*, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-MOE-OEA-NicaraguaMunicipales-2017.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019a, “El contencioso electoral/la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2019b, *Justicia electoral comparada de América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/justicia-electoral-comparada-de-america-latina-2019/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, 2006, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Ciudad de México, Porrúa.
- PANAMÁ, Código Electoral, disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/codigo-electoral/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- PARAGUAY, Código Electoral Paraguayo, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- PERÚ, Ley Orgánica de Elecciones, disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones__Ley_N_26859.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- REPÚBLICA DOMINICANA, Ley Electoral de la República Dominicana, disponible en: <http://www.tse.gob.do/Docs/Normativas/LEY275-97LeyElectoral.pdf> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).
- SILVA ADAYA, Juan Carlos, 2012, *Sistema de nulidad electoral federal*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2005, *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- URUGUAY, Constitución de la República Oriental del Uruguay, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

URUGUAY, Ley de Elecciones, disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8956790.htm#:~:text=%2D%20El%20sufragio%20se%20ejercer%C3%A1%20por,menos%2C%20antes%20de%20las%20elecciones> (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

VENEZUELA, Ley Orgánica de Procesos Electorales, disponible en: http://ww4.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_los_Procesos_Electorales.pdf (fecha de consulta: 28 de abril de 2021).

VI. ANEXO

NULIDADES EN LAS LEGISLACIONES DE 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Tipos de nulidades que se regulan</i>
Argentina	El Código Electoral Nacional prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 101).• Nulidad de la elección de una mesa (artículos 114 y 115).• Nulidad de la elección en un distrito (artículo 117).
Bolivia	La Ley del Régimen Electoral prevé la nulidad únicamente de las actas de electorales (artículo 177) y prohíbe la nulidad de los procesos electorales (artículo 190).
Brasil	En el Código Eleitoral – Lei n. 4.737 se contempla: <ul style="list-style-type: none">• La nulidad del voto (artículo 165).• Nulidad de la elección (artículo 224).
Chile	La Ley Núm. 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículo 144).• Nulidad de la mesa (artículo 114).• Nulidad de elecciones y plebiscitos (artículo 105).• La nulidad de la elección presidencial (artículo 109).• La nulidad de la votación desde el extranjero (artículo 222).
Colombia	El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículo 275).• Nulidad del acto electoral (artículos 139 y 152).• Nulidad de la elección (artículo 275).

<i>País</i>	<i>Tipos de nulidades que se regulan</i>
Costa Rica	El Código Electoral establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 180).• Nulidad de la votación (artículo 246).• Nulidad de la elección (artículo 246).
Ecuador	La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador prevé: <ul style="list-style-type: none">• La nulidad de total o parcial de la elección (artículos 70 y 147).• Nulidad de la votación (artículo 143).• Nulidad del acta de escrutinio (artículo 144).
El Salvador	El Código Electoral dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de los escrutinios definitivos (artículo 272).• Nulidad de la elección (artículo 273).
Guatemala	En la Ley Electoral y de Partidos Políticos se contemplan: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la elección (artículo 203 bis).• Nulidad de la votación recibida en mesa (artículo 234).
Honduras	La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación en mesa (artículo 201).• Nulidad de la elección (artículo 202).
México	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la posibilidad de anular una elección (artículo 41). En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se enuncian: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación recibida en casilla (artículo 75).• Nulidad de la elección (diputados, artículo 76; senadores, artículo 77, y la presidencial, artículo 77 bis). En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se menciona: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 291).
Nicaragua	En la Ley Electoral, Ley Núm. 331, se prevén: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación recibida en las juntas receptoras de votos (artículo 162).• Nulidad total o parcial de la elección (artículo 168).
Panamá	El Código Electoral de Panamá establece: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de un voto (artículo 388).• Nulidad de una mesa (artículo 429).• Nulidad de la elección (artículo 416).

<i>País</i>	<i>Típos de nulidades que se regulan</i>
Paraguay	El Código Electoral Paraguayo dispone: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la mesa (artículo 309).• Nulidad de la elección (artículo 307).
Perú	La Ley Orgánica de Elecciones prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de la votación emitida en el extranjero (artículo 247).• Nulidad de la mesa (artículo 363).• Nulidad parcial o total de la elección (artículos 364 y 365).
República Dominicana	La Ley Electoral de la República Dominicana contempla: <ul style="list-style-type: none">• Anular la votación (artículos 151 y 152).• Anular parcial o totalmente la elección (artículos 151 y 152).
Uruguay	En la Constitución de la República Oriental del Uruguay se dispone la nulidad parcial o total de las elecciones (artículo 327). En la Ley de Elecciones se prevé: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad de elecciones (artículo 162).
Venezuela	En la Ley Orgánica de Procesos Electorales se contemplan: <ul style="list-style-type: none">• Nulidad del voto (artículos 136 y 137).• Nulidad de la votación en mesa (artículos 170, 217 y 218).• Nulidad del acta de escrutinio (artículo 219).• Nulidad de una elección (artículos 170 y 215).

FUENTE: elaboración propia con información de las legislaciones de cada país de #ObservatorioReformas (1977-2022).